

сти, вполне приемлемо. Конституционные нормы некоторых республик дополняют и конкретизируют федеральную Конституцию, чем создают неповторимость и своеобразие собственных конституционных текстов.

Тхабисимова Людмила Аслановна *,
*заместитель директора по научной работе
Юридического института ФГБОУ ВПО
«Пятигорский государственный
лингвистический университет»,
доктор юридических наук, профессор
(г. Пятигорск)*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Сохраняя приверженность известному принципу международного права о праве народов на самоопределение, Конституция России рассматривает его не как безусловное самоопределение народов, а как самоопределение в рамках существующего федеративного государства.

Сама идея самоопределения народов в соответствии с положениями международного права и сложившейся практикой относится только к народам, находящимся в колониальной или иной иностранной зависимости, а также к угнетенным народам, где государство допускает дискриминацию в отношении определенной нации. И ведь изначально право народов на самоопределение было установлено для избавления народов от колониальной зависимости. А в настоящее время его используют различные сепаратистские и националистские группировки для разжигания межнациональной войны.

Необходимо отметить, что право сепарации может допускаться лишь тогда, когда власти государства делают невозможным «внутреннее» самоопределение, то есть допускают массовые нарушения прав человека или систематическую дискриминацию, и нет другого способа изменить сложившееся положение. Механизм использования данного права должен основываться на внутреннем самоопределении, то есть государство должно осуществлять защиту прав национальных меньшинств, обеспечить работу демократических институтов, позволяющих всем членам общества и всем группам эффективно участвовать в управлении и в распределении ресурсов.

Данное утверждение находит свое отражение и в относительно недавно принятой резолюции. 4 октября 2011 на заседании ПАСЕ в Страсбурге была принята резолюция № 1832, согласно которой «право этнических меньшинств на самоопределение ... не предусматривает автоматического

* © Тхабисимова Л.А., 2015

права на отделение и в первую очередь должно быть реализовано методом защиты прав меньшинств...»¹.

Между тем, запрещая право выхода субъекта РФ из состава РФ, Конституция России не исключает возможности изменения субъектного состава Федерации путем изменения статуса субъектов, а также расширения ее субъектного состава: во-первых, новый субъект Федерации может быть образован на территории, входящей в состав одного или нескольких субъектов Федерации, во-вторых, территория какого-либо государства может войти в состав Российской Федерации. Конституция России закрепляет в п. 6 ст. 71 в ведении Федерации федеративное устройство, но изменение статуса субъекта Федерации производится по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта. Границы между территориями субъектов могут быть изменены только по их взаимному согласию, Федерация же по своему усмотрению изменять их не может.

В связи с этим, государственная целостность, которая предполагает единство государственной территории как пространственного предела действия государственного суверенитета РФ, должна быть незыблемой и стабильной. Запрет сецессии в федеративном государстве вполне обоснован и никак не связан с правом наций (народов) на самоопределение, а уж тем более ущемлением прав национальных меньшинств, когда в государстве соблюдаются и уважаются права человека и гражданина и не допускается массовая дискриминация. По этому поводу на ум приходит замечательное определение данное профессором И.А. Ильиным: «Союз государств заключается на верность и на веки: он не признает ни свободного выхода, ни измены; он скрепляется клятвой; он ненарушим; он не может состоять из интегрирующих предателей и подкупных полупредателей; он не возможен между мелкими народами, болеющими политическим тщеславием, манией величия и ненавистью. Такой союз будет эфемерным: он или будет заменен унитарной формой, или же погубит всех своих участников и погибнет сам...»².

Целостность федеративного государства невозможна, если нет политической целостности (государственного единства) на всей его территории. Политическая целостность в РФ, в свою очередь, обеспечивается равенством всех граждан перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции); закреплением единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции); определением в качестве единого на всей территории государственного языка РФ – русского языка (ч.1 ст. 68 Конституции).

Следующий принцип – единство системы государственной власти.

Всякая государственная власть осуществляется государством через свои органы – называемые государственными органами. Принцип единства системы государственной власти выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ составляют единую систему. Решения федеральных органов, принятые в пределах их полномочий, обязательны на всей территории страны. Совокупная компетенция

всей системы органов государственной власти включает в себя основные полномочия, необходимые для осуществления функций государства.

Единство системы органов государственной власти РФ обеспечивается единообразным порядком образования органов, учреждаемых федеральным законом, наделением органов государственной власти едиными общими полномочиями. Законодательные органы правомочны принимать законы, исполнительные – организуют их исполнение, осуществляют оперативное текущее государственное управление. При этом каждый орган государственной власти, действуя в соответствии со своей компетенцией, реализует общие (единые) государственные цели и задачи. Ведь орган государства вне зависимости от своей видовой принадлежности, уровня (федеральный орган или орган субъекта РФ) призван обеспечивать достижение общих (общесоциальных, а значит, общегосударственных) интересов. Всякий орган государства по этой причине выступает элементом общей системы государственных органов.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ указано, что система органов государственной власти субъекта РФ должна соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Конституцией РФ, субъекты РФ должны в основном исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей³.

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В отношении органов исполнительной власти Президент РФ наделяется правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

Единство системы государственной власти означает, что органы государственной власти в субъектах Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Согласно разъяснению Конституционного Суда, государственная власть в субъектах Федерации, как и на федеральном уровне, должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10) (Постановление КС РФ от 18.01.1996 № 2-П⁴).

Этот принцип включает в себя как общие основы построения органов государственной власти Федерации и субъектов, так и проведение общей государственной политики.

Характеризуя деятельность территориальных органов федеральной исполнительной власти, В.В. Путин, на совещании 23 января 2010 г. в городе Пятигорске, будучи в то время Председателем Правительства РФ, указал на то, что территориальные органы федеральных ведомств порой живут сами по себе, отстраняясь от проблем регионов, часто плодят коррупционность, некомпетентность, административные барьеры, участвуют в межклановых и бизнес-разборках и тем самым дискредитируют государственную власть⁵.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ лишь в общих чертах регулирует вопросы разграничения полномочий и взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, что соответственно сказывается на качестве построения единой системы исполнительной власти. Изданные в связи с этим Указ Президента РФ от 02 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»⁷ и Постановление Правительства от 05 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»⁸ в какой-то степени улучшили формы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Но это лишь малая доля в направлении повышения эффективности деятельности указанных органов власти, предстоит еще много работать над поисками оптимальных форм гармоничного взаимодействия государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Что касается единства судебной власти, то можно отметить следующее. В Российской Федерации до настоящего времени не завершено формирование судебной системы, поскольку продолжается процесс становления и развития судов субъектов РФ и, в частности, не более одной трети российских регионов создали конституционные (уставные) суды. Помимо этого, совокупность судов субъектов РФ не отвечает критериям системности, так как конституционные (уставные) суды и мировые судьи не взаимодействуют друг с другом. Конституционное судопроизводство на «региональном» уровне существует лишь в отдельных субъектах РФ, мировые же судьи воспринимаются обществом и государством скорее не как суды субъекта РФ, а как нижестоящее звено федеральной судебной системы. Такое положение органов государственной власти в судебной системе России не обеспечивает возможность реализации ими своих специфических целей и задач в полном объеме.

В Российской Федерации юридически закреплено разделение судебной системы на федеральные суды и суды субъектов Федерации, но обеспечено функционирование последних в рамках единой судебной системы, в отличие, например от США и ФРГ, сформировавшие судебные системы как

федерального так и регионального уровня, где концепция судебного федерализма реализуется в полном объеме, а именно, пересмотр судебных актов региональных судов осуществляется вышестоящими, но также региональными судебными инстанциями⁹.

Таким образом, проходящий в России процесс реформирования судебной власти пока не сформировал единой системы органов правосудия и единства системы государственной власти при формировании судебной системы РФ.

Говоря о том, составляет ли законодательная власть Федерации и ее субъектов единую систему органов, можно отметить следующее. Данная ветвь власти законодательствует не только по предметам ведения субъекта Федерации, но и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; она имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании; направляет своего представителя в верхнюю палату парламента – Совет Федерации, то есть в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации. В этой связи встает вопрос о единстве законодательной власти. Однако речь все же идет, именно о единстве власти, а не системы органов. Не случайно Конституция РФ говорит непосредственно лишь о единстве системы органов судебной и исполнительной власти. Именно в том, что законодательные органы Федерации и ее субъектов не образуют единую систему органов государственной власти, и заключается особенность федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве. Для суверенного государства, независимо от формы его государственного устройства, важное значение имеет именно единство законодательной власти для обеспечения его государственной целостности¹⁰.

Думается, что основная проблема в построении единой системы государственной власти состоит в отсутствии организационных и политических механизмов, которые смогли бы предотвратить чрезмерную концентрацию власти. Ведь грамотно организованная децентрализация не будет разрушать единую систему государственной власти, а наоборот будет способствовать ее укреплению, так как является оптимальным способом функционирования единой иерархии власти.

Следующим основополагающим конституционным принципом Российской Федерации, а также федерализма в целом, является принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ. Данный принцип лежит в основе всей системы принципов российского федерализма. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов в ее составе устанавливает Конституция, что выступает существенной гарантией федерализма. Конституционное разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами состоит из двух списков. Первый – устанавливает предметы исключительного веде-

ния России, по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (статья 71 Конституции).

Второй, содержащийся в статье 72 Конституции список включает предметы совместного ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ¹¹.

Разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации является самой сложной проблемой федерализма.

Единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами требует установления федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ¹². Однако правовое равенство субъектов не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов Федерации и ее субъектов, и здесь важную роль сыграли договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашения о взаимном делегировании осуществления части полномочий. Поскольку в Конституции приводится лишь перечень предметов совместного ведения, органы государственной власти – федеральные и региональные – ведут процесс разграничения своих полномочий по конкретным предметам совместного ведения (закрепляют юридически значимым документом конкретный объем полномочий и ответственность органов власти различных уровней по различным вопросам предметов совместного ведения).

Так, одним из существенных элементов федеративного устройства России стали выступать договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий, а также о взаимном делегировании части полномочий. Реализуя конституционные положения в определении, прежде всего, сфер своего ведения, субъекты Российской Федерации спешили заключать с центром соответствующие договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Положив основу для формирования договорного порядка разграничения предметов ведения и полномочий, Республика Татарстан, ставшая примером для других субъектов России в 1994 году, продолжает оставаться таковым и на сегодняшний день, поскольку является единственным субъектом Российской Федерации, с кем Федерация в 2007 году утвердила новый договор¹³.

Несмотря на наличие некоторых явных противоречий конституционным нормам, они сыграли важную роль в развитии и становлении договорного порядка регулирования отношений центра и регионов.

В реализации конституционных требований заключенные с конкретным субъектом Российской Федерации договоры о разграничении предметов

ведения и полномочий имели важное значение не только по факту их подписания, но и прежде всего потому, что явились базой для формирования правовых основ разграничения предметов ведения и полномочий¹⁴.

Утверждение и закрепление в Конституции РФ 1993г. принципа разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ является прорывом в истории российской государственности.

Конституция не содержит права республик в составе РФ на выход из Федерации. Не может, не должно предусматриваться подобное право и конституциями республик в составе РФ. Установление такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного государства и единства населяющих его народов. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю РФ и несовместимы с международными нормами. Подобные действия означают также игнорирование принципа нерушимости границ, признанного в современном международном праве одной из основополагающих норм, соблюдение которых необходимо для сохранения международного мира и обеспечения всеобщей безопасности¹⁵. Таким образом, Конституция РФ устанавливает не равноправие и самоопределение народов вообще, а равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Следующий рассматриваемый принцип – принцип государственного суверенитета РФ. Суверенитет – неотъемлемый сущностный признак любого государства. Принцип признания государственного суверенитета РФ предопределяет верховенство России (в решении своих внутренних дел) и ее независимость (во внешних сношениях). Свойства верховенства и независимости исключают существование двух уровней суверенных властей и не допускают суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ. Как это было в так называемый «парад суверенитетов» в период с 1990-1993г.г. Многие субъекты РФ принимали декларации о суверенитете, присваивали дополнительные полномочия, не предоставленные им федеральной Конституцией и относящиеся к прерогативе федерального центра. Конституции и Уставы большинства субъектов Федерации этого периода грубо противоречили федеральному законодательству.

В действующей Конституции, согласно ч.1 ст.4 суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию. Наряду с этим республики в составе Федерации признаются государствами (ч.2 ст.5 Конституции), что может рассматриваться как наличие у них суверенных прав. Конституционная модель суверенитета включает в себе противоречия в вопросе о субъектах осуществления верховной власти в России: с одной стороны это Федерация, с другой – толкование может выявить других субъектов обладания суверенитетом¹⁶.

В связи с этим Конституционный суд РФ высказал свою правовую позицию в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷. Конституционный суд РФ констатировал, что суверенитет предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. Однако, согласно ч.2 ст.5 Конституции РФ республики в составе РФ все-таки признаются государствами, что свидетельствует о наличии у них суверенных прав. Вышеуказанное Постановление Конституционного суда РФ не вносит определенности в статус республик, так как определить данный статус может только Конституция.

Следующий принцип – принцип единства правовой системы РФ. Единство системы права – специфическое свойство права, обусловленное единством целей и задач правового регулирования, единством правовых принципов, определяющих сущность права, а также, единством системы регулируемых отношений. Единство правовой системы России обеспечивается верховенством Конституции Российской Федерации по отношению, как к федеральным актам, так и к актам субъектов Федерации. Федеральные законы обладают приоритетом над правовыми актами субъектов Федерации. Установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения регулируются правовыми актами различного уровня. Так, по предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. По предметам же совместного ведения издаются только федеральные законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Такая система законов способствует единству правовой системы России.

Совокупность региональных законов представляет собой систему законодательства субъекта Федерации, которая есть относительно автономная целостность правовых явлений (нормативная основа), складывающаяся во взаимодействии и взаимосвязи с внешней средой как неотъемлемая часть российской правовой системы¹⁸.

Совершенствование регионального законодательства зависит от ряда организационных вопросов. Так, в настоящее время к проблеме соответствия регионального законодательства федеральному имеет отношение несколько органов власти: прокуратура, министерство юстиции, суды общей юрисдикции, управления созданных федеральных округов. Профессиональная оценка ими региональных законов на предмет соответствия Конституции РФ, федеральному законодательству нередко расходится. К тому же при наличии такого количества ведомств, имеющих отношение к одному вопросу, ответственность за результаты работы растворяется. Целесообразнее данную работу, по мнению Т.Д. Масурова и А.М. Цалиева¹⁹ поручить Министерству юстиции, ее территориальным органам с предоставлением им права обращаться в суд на предмет отмены правового акта, противоречащего Конституции, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, и его же обязать проводить предварительную экспертизу правовых актов на предмет законности²⁰.

В законотворческой работе с целью формирования единого правового пространства важное значение приобретает согласованные усилия субъектов РФ по разработке наиболее важных региональных законов.

В связи с вышеизложенным, для обеспечения единства правового пространства РФ на наш взгляд, необходимо, улучшить качество подготовки нормативно-правовых актов участниками нормотворческого процесса путем повышения их юридической квалификации и совершенствования нормотворчества, а также завершить оформление законодательной базы по вопросу рамок возможного нормотворчества органов государственной власти субъектов Федерации.

¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1832 (2011) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/Md9Uxl

² Ильин И.А. О грядущей России. Избранные статьи / Под ред. Н.П. Полторацкого. – М.: Воениздат, 1993. – С. 57-58.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда. – 1996. – № 1.

⁴ Там же.

⁵ Цалиев А.М. Органы государственной власти субъектов РФ и их деятельность по защите прав и свобод (на примере Республики Северная Осетия-Алания). Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – С.29.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁷ Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 27. – Ст. 2730.

⁸ Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» / Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 50. – Ст. 5311.

⁹ Павликов С.Г. Системы судов субъектов федеративного государства. – М.: Юркомпани, 2012.

¹⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 1998. – 280 с.

¹¹ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). 7-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – С 25.

¹² Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010.

¹³ Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. – Правовая Система Гарант.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010.

¹⁶ См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М.: Юристъ, 2006. – С. 216.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

¹⁸ Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта РФ. – М., 2010. – С.127.

¹⁹ Мамсуров Т.Д., Цалиев А.М. Республика Северная Осетия-Алания в составе РФ. – Москва-Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В. Гассиева, 2013. – С.48-49.

²⁰ Там же.